

Zbigniew Szonert

Przegląd orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Palestra 41/5-6(473-474), 247-254

1997

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Zbigniew Szonert

■ Przegląd orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 grudnia 1996 r.
Sygn. akt OPS 4/96

Zagadnienie prawne:

W sprawie, w której – naczelny organ administracji państwowej wydaje decyzję w pierwszej instancji w postępowaniu określonym przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego można wnieść, stosownie do przepisu art. 34 ust. 1 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), po wyczerpaniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy określonego w art. 127 § 3 k.p.a.

Z uzasadnienia uchwały: Skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego, w sprawie sygn. akt II SA 299/96, postanowieniem z 21 marca 1996 r. wystąpił na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 i Nr 104, poz. 515) do prezesa tego Sądu o wyjaśnienie przez skład siedmiu sędziów następującej wątpliwości prawnej: „czy w razie wydania decyzji w pierwszej instancji przez naczelny organ administracji państwowej (art. 127 § 3 k.p.a.) strona może wnieść skargę na tę decyzję do Naczelnego Sądu Administracyjnego bez obowiązku uprzedniego złożenia wniosku określonego w art. 127 § 3 k.p.a. lub dokonania wezwania, o jakim mowa w art. 34 ust. 3 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

Wątpliwości prawne w niniejszej sprawie wyłożone zostały w uzasadnieniu postanowienia składu orzekającego.

Istota problemu polegała na tym, że przed dniem wejścia w życie ustawy o NSA, jeśli strona nie zamierzała skorzystać z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 k.p.a.), mogła wówczas od razu wnieść skargę do sądu administracyjnego, bowiem w przypadku postępowania jednoinstancyjnego prowadzonego przez naczelne i centralne organy administracji państwowej, bezprzedmiotowy był wymóg wyczerpania toku instancji jako spełnienie warunków formalnych dopuszczalności skargi do NSA (art. 198 k.p.a. obowiązujący w poprzednim stanie prawnym). Ustawa o NSA w miejsce powinności

„wyczerpania toku instancji” wprowadziła inną przesłankę dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego w postaci „wyczerpania środków odwoławczych” (art. 34 ust. 1 ustawy o NSA), zaś brak w ustawie takich środków stwarza wymóg zwrócenia się do właściwego organu z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa (art. 34 ust. 3).

Naczelny Sąd Administracyjny zważył między innymi co następuje: W orzecznictwie sądowym nie ma zasadniczych wątpliwości, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy spełnia w istocie rzeczy taką rolę, jak odwołanie. Już w wyroku NSA z 24 maja 1983 r. sygn. ISA 1714/82, ONSA 1983, z. 1, poz. 35, analizując zamieszczenie art. 127 § 3 w rozdziale 10 k.p.a. zatytułowanym „Odwołania” wskazano, że do rozpatrzenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy należy stosować przepisy o odwołaniu. W uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 13 lutego 1996 r. sygn. akt III AZP 23/95 stwierdza się wprost, że środek z art. 127 § 3 k.p.a. jest środkiem zaskarżenia (OSN IAPiUS 1996, z. 15, poz. 205). Podobnie NSA w wyroku z 27 lutego 1996 r. sygn. akt I SA 1296/95, z tym, że określając ten środek „środkiem odwoławczym”. Można zatem zasadnie twierdzić, że wniosek strony lub innego podmiotu o ponowne rozpatrzenie sprawy przez naczelne i centralne organy administracji jest szczególnym środkiem odwoławczym występującym w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym i odpowiada swym charakterem pojęciu środka odwoławczego o jakim mowa w art. 34 ust. 1, 2 i 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Środek ten też w istocie spełnia wszystkie cechy odwołania poza dewolutywnością. Nie ma też w tym przypadku większego znaczenia, że art. 127 § 3 k.p.a. stanowi oczywiste odstępstwo od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego.

To, że ustawa określa warunki, od których spełnienia zależy skuteczne wniesienie skargi nie może być postrzegane jako ograniczenie prawa do sądu sprzeczne z zasadą państwa prawnego. Tak jak warunek „wyczerpania toku instancji” przyjęty w poprzednio obowiązującym art. 198 k.p.a., tak i warunek „wyczerpania środków odwoławczych” określony w art. 34 ust. 1 ustawy o NSA, jest tylko jednym z warunków uruchomienia postępowania sądowego, podobnie jak warunek określający termin do wniesienia skargi, czy należy wpisać sądowy. Nie można zgodzić się z poglądem, że uzależnienie wniesienia skargi od uprzedniego skorzystania z wniosku, o którym mowa w art. 127 § 3 k.p.a., stanowi niedopuszczalne ograniczenie prawa do sądu, podczas gdy uzależnienie wniesienia skargi od uprzedniego skorzystania z prawa do wniesienia odwołania nie stanowi takiego ograniczenia.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 listopada 1996 r.
Sygn. akt I SA 1046/95

Zagadnienie prawne:

„W świetle treści art. 7 ust. 1 ustawy z 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowywania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991–1995 oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 103, poz. 446), kandydat do spółdzielni mieszkaniowej ma prawo do uzyskania rekompensaty pieniężnej, gdy w ogóle nie ma samodzielnego mieszkania, bądź w zajmowanym przez niego samodzielnym mieszkaniu na osobę przypada mniej niż 5 m² powierzchni mieszkalnej”.

Z uzasadnienia wyroku: Przekonanie organów obu instancji, że uzyskanie przez skarżącą – po wejściu w życie ustawy z 4 października 1991 r. – udziału we współwłasności zabudowanej nieruchomości wyłącza możliwość otrzymania przez nią rekompensaty pieniężnej o jakiej mowa w art. 7 ust. 1 tej ustawy, nie tylko nie znajduje uzasadnienia w treści tego przepisu, ale pozostaje z nią w sprzeczności.

Wspomniany przepis stanowi w ust. 1, że rekompensatę mogą uzyskać kandydaci do spółdzielni mieszkaniowych, spełniający określone w nim wymagania, jednym z których jest nieposiadanie samodzielnego mieszkania, bądź zamieszkiwanie w lokalach, w których na osobę przypada mniej niż 5 m² powierzchni mieszkalnej. Z alternatywnego sformułowania tej przesłanki wynika, że drugi jej człon nie może odnosić się do każdego mieszkania, w którym zamieszkuje kandydat ubiegający się o rekompensatę, ale jedynie do jego samodzielnego lokalu, nadmiernie zagęszczonego.

Celem rekompensaty, na co wyraźnie wskazuje ust. 2 omawianego przepisu, nie jest jakiegokolwiek zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych kandydata do spółdzielni ale uzyskanie przez niego samodzielnego mieszkania. Dlatego rekompensata przyznawana jest na uzupełnienie wydatków poniesionych na budowę domu, wkład budowlany lub mieszkaniowy, nadbudowę lub rozbudowę budynku mieszkalnego na cele mieszkalne, przebudowę strychu albo innego pomieszczenia niemieszkalnego na cele mieszkalne i zakup mieszkania.

Rozważania powyższe prowadzą zatem do wniosku, że w świetle treści art. 7 ust. 1 powołanej wyżej ustawy, kandydat do spółdzielni mieszkaniowej ma prawo do uzyskania rekompensaty pieniężnej, gdy w ogóle nie ma samodzielnego mieszkania, bądź w zajmowanym przez niego samodzielnym mieszkaniu na osobę przypada mniej niż 5 m² powierzchni mieszkalnej.

Odnosząc powyższe stanowisko do stanu sprawy należy stwierdzić, że skarżąca, tak w chwili wejścia w życie ustawy z 4 października 1991 r., jak i w chwili składania wniosku o rekompensatę nie miała

samodzielnego mieszkania. Jej sytuacja w tym zakresie nie uległa zmianie z chwilą uzyskania udziału we własności domu, w którym mieszkała. Dokonana przez matkę darowizna na jej rzecz, sama przez się nie doprowadziła do pozyskania przez skarżącą samodzielnego mieszkania, a jedynie dała jej tytuł prawny do lokalu, w którym zamieszkiwała. Ta zaś okoliczność jest w świetle art. 7 cyt. ustawy bez znaczenia. W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny – na podstawie art. 207 § 2 pkt 1 k.p.a. w związku z art. 68 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) uchylił decyzje organów obu instancji i stosownie do art. 208 k.p.a. orzekł o zwrocie na rzecz skarżącej kosztów postępowania.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 listopada 1996 r.
Sygn. akt I SA 1064/95

Zagadnienie prawne:

W świetle przepisu ustawy z 18 września 1982 r. – Prawo Spółdzielcze (Dz.U. Nr 30, poz. 210 ze zm.) spółdzielnie nie miały obowiązku stosowania się do uchwały nr 11 z 20 grudnia 1982 r. Rady Centralnego Związku Spółdzielni Budownictwa Mieszkaniowego o wstrzymaniu z dniem 1 stycznia 1983 r., rejestru kandydatów do spółdzielni mieszkaniowych.

Z uzasadnienia wyroku: Ustawa z 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991–1995 oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 103, poz. 446) w art. 7 za uprawnionych do uzyskania rekompensaty pieniężnej wprowadzonej tą ustawą uważa kandydatów do spółdzielni mieszkaniowych objętych listami prowadzonymi przez wojewodów lub zarejestrowanych w spółdzielniach mieszkaniowych, którzy nadto spełniają wszystkie pozostałe wymogi określone w tym przepisie. Przepis art. 7 powołanej ustawy nie uzależnia przy tym przyznanie rekompensaty od okresu, w jakim osoba zainteresowana została wpisana do rejestru kandydatów czy to w spółdzielczej jednostce organizacyjnej o zasięgu wojewódzkim czy w konkretnej spółdzielni mieszkaniowej. Wymaga tylko by osoba, która ubiega się o rekompensatę, o której wyżej mowa, była w dniu wejścia w życie omawianej ustawy kandydatem objętym listą prowadzoną przez wojewodę lub zarejestrowanym w spółdzielni mieszkaniowej.

Wojewodowie przejęli na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 5 czerwca 1990 r. w sprawie zasad i trybu przejścia przez wojewodów list kandydatów zarejestrowanych w związkach spółdzielni mieszkaniowych, a także obsługi i kierowania kandydatów do spółdzielni mieszkaniowych (Dz.U. Nr 40, poz. 230) listy kandydatów zarejest-

rowanych w zlikwidowanych związkach spółdzielni mieszkaniowych. Skarżąca, jak wynika z akt sprawy, została wpisana na listę kandydatów do spółdzielni mieszkaniowych przez Spółdzielcze Biuro Mieszkaniowe będące Zakładem Wojewódzkiego Związku Spółdzielni Mieszkaniowych w..... w dniu 17 lutego 1986 r. Faktu tego nie kwestionuje Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w swej decyzji.

Organ naczelny, powołując się na uchwałę Nr 11 Rady CZSBM z 20 grudnia 1982 r. wprowadzającą z dniem 1 stycznia 1983 r. zakaz rejestracji kandydatów do spółdzielni mieszkaniowych uważa, że kandydaci, tak jak skarżąca, wpisani do rejestru po tej dacie nie mają uprawnień do rekompensaty w trybie ww. ustawy z 4 października 1991 r. Jest to pogląd błędny, jak już bowiem wyjaśniono, ustawa nie określa, że dotyczy tylko osób zarejestrowanych jako kandydaci do spółdzielni mieszkaniowych przed 1 stycznia 1983 r. Zważyć nadto należy, że z dniem wejścia w życie ustawy z 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz.U. Nr 30, poz. 210) uchwały organów Centralnego Związku Spółdzielni Budownictwa Mieszkaniowego (z pewnymi wyjątkami) przestały obowiązywać zrzeszone w nim spółdzielnie. W świetle art. 240 § 2 Prawa spółdzielczego celem związku spółdzielni było zapewnienie zrzeszonym w nim organizacjom spółdzielczym pomocy w ich działalności statutowej. W myśl zaś art. 255 § 1 tego prawa, uchwały zjazdu delegatów i rady związku tylko w sprawach organizacyjnych i majątkowych związku oraz w sprawach wykluczenia i wykreślenia członka związku obowiązywały organizacje spółdzielcze zrzeszone w tym związku. Pozostałe uchwały miały jedynie charakter opiniodawczo-konsultacyjny, doradczy i inicjujący. Spółdzielnie nie miały zatem potrzeby stosować się do uchwały Rady CZSBM o wstrzymaniu z dniem 1 stycznia 1983 r. rejestracji kandydatów. Prowadzi to do wniosku, że bezpodstawne było negatywne rozstrzygnięcie wniosku skarżącej tylko z tego powodu, że została zarejestrowana jako kandydat do spółdzielni mieszkaniowej w lutym 1986 r.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 października 1996 r. Sygn. akt I SA 884/96

Zagadnienie prawne:

Organ administracji nie jest uprawniony do wznowienia postępowania i do rozpoznania sprawy na podstawie art. 151 k.p.a., jeżeli sprawę tę rozpoznał Naczelny Sąd Administracyjny i znane mu były przy oddaleniu skargi okoliczności powołane następnie jako podstawa wznowienia postępowania. W przypadku wcześniejszego rozpoznania sprawy przez sąd – podstawą wznowienia postępowania mogą być te przyczyny, określone w art. 145 § 1 k.p.a., które nie były znane sądowi przy wydawaniu orzeczenia.

Z uzasadnienia wyroku: Skoro skarżący jako podstawę żądania w przedmiocie „ponownego rozpatrywania” sprawy powołał stwierdzenia z uzasadnienia wyroku (i to wyrwane z kontekstu), to nie mogły one stanowić podstawy wznowienia postępowania. Zasadnie zatem odmówiono wznowienia postępowania zakończonych orzeczeniem ostatecznym. Art. 145 § 1 k.p.a. stanowi wszak, że „w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie”, jeżeli zachodzą wymienione w tym przepisie przyczyny. W sytuacji więc, gdy już z żądania skarżącego było widoczne, że powołuje się on na okoliczności, które nie mogły być przyczyną wznowienia postępowania – organ administracji mógł wydać decyzję o odmowie wznowienia postępowania.

W myśl art. 149 § 2 k.p.a. postanowienie o wznowieniu postępowania stanowi podstawę do przeprowadzenia przez właściwy organ postępowania co do przyczyn wznowienia oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy. Skoro zaś w niniejszej sprawie nie zachodziła – jak podano wyżej – potrzeba przeprowadzenia postępowania co do przyczyn wznowienia, to nie było potrzeby wznowienia postępowania, aby następnie rozstrzygnąć sprawę na podstawie art. 151 k.p.a.

Gdyby mimo to uznać, że jednak postępowanie powinno było zostać wznowione, skoro żądanie pochodziło od strony postępowania – to stwierdzić należy, że uchybienie przepisom w tym względzie nie miałyby istotnego wpływu na wynik sprawy, skoro – jak wynika z uzasadnień orzeczeń, będących ich częścią składową, rozstrzygnięcia były dokonywane również w aspekcie, o jakim mowa w art. 151 § 1 pkt 1 k.p.a.

Nie stwierdziwszy zatem naruszenia prawa (przynajmniej w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy) – na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) skargę należało oddalić.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 maja 1996 r.
Sygn. akt SA/Kr 1802/95

Zagadnienie prawne:

Zasada wyrażona w art. 43 ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz. 415), że nie można odmówić ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli zamierzenie nie jest sprzeczne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku planu, z przepisami szczególnymi, z zastrzeżeniem art. 13 ust. 1, nie zwalnia organów orzekających od wnikliwego wyjaśnienia sprawy i wprowadzenia do decyzji takich warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, które w świetle art. 42 ust. 1 i 2 określają niezbędne elementy merytorycznego rozstrzygnięcia jakie powinna zawierać podejmowana w tym przedmiocie decyzja.

Z uzasadnienia wyroku: Samorządowe Kolegium Odwoławcze – po rozpatrzeniu odwołania od decyzji organu pierwszej instancji – utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję, w której ustalono warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji polegającej na rozbudowie budynku mieszkalnego.

Powołując jako podstawę prawną art. 39 ust. 2, art. 40 ust. 1, 3, art. 42 i art. 46 ust. 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz. 415) w uzasadnieniu wskazano na zgodność przedmiotowego zamierzenia z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego.

Nawiązując do zarzutów odwołującego się Kolegium wyjaśniło ponadto, że stosownie do art. 40 ust. 1 cyt. ustawy ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu następuje w drodze decyzji na podstawie ustaleń takiego właśnie planu przy czym w myśl art. 43 nie można wydać decyzji odmownej, jeżeli zamierzenie nie jest z nim sprzeczne.

Ponieważ w rozpoznawanym przypadku zachodziła całkowita zgodność wnioskowanej inwestycji z celem społeczno-gospodarczym, określonym planem miejscowym, decyzja odmowna była niedopuszczalna. Kwestię spornej granicy, która w zasadzie była przyczyną zakwestionowania orzeczenia organu pierwszej instancji uznano za pozostającą bez wpływu na załatwienie sprawy. Istotną będzie ona dopiero w toku postępowania o pozwolenie na budowę. Na tym etapie procesu budowlanego inwestor obowiązany jest bowiem do wykazania się prawem dysponowania nieruchomością.

Skarżący domagał się uchylecia w postępowaniu sądowym wydanych decyzji, podnosząc, że dobudowę spornego lokalu zaprojektowano na jego działce czego nie wykazano w załączonym do akt planie. Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Zaskarżone decyzje wydane zostały przedwcześnie, bez dostatecznego wyjaśnienia wszystkich istotnych w sprawie okoliczności.

Przepis art. 42 ust. 1 cyt. ustawy stanowi aby decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu zawierała m.in. określenie: rodzaju inwestycji jako zindywidualizowanego nakładu gospodarczego, przewidzianego do realizacji na terenie wskazanym w decyzji, wymagań dot. ochrony interesów osób trzecich w zakresie wyznaczonym art. 5 ust. 2 Prawa budowlanego – oraz linii rozgraniczających teren inwestycji; integralną częścią decyzji powinien być załącznik graficzny zawierający zarówno linie rozgraniczające teren inwestycji jak i wyznaczający jej położenie w terenie.

W rozpoznawanej sprawie na mapie sytuacyjno-wysokościowej stanowiącej załącznik do decyzji pierwszoinstancyjnej zaznaczono jedynie teren działki, którą wskazano pod przedmiotową rozbudowę. Nie

określono natomiast położenia inwestycji na tej działce, ani nie podano charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji.

Danych takich nie zawierał również wniosek inwestora co stanowi naruszenie art. 41 ust. 2 pkt 1, 2 i 4 cyt. ustawy. Zgodnie z powołanymi przepisami i art. 63 § 2 k.p.a. wnioskodawca ma bowiem obowiązek, określenia m.in. granic objętego wnioskiem terenu, co oznacza, że wnioskodawca ma obowiązek przedłożenia załącznika graficznego w postaci mapy sporządzonej w stosownej skali z umieszczonymi na niej propozycjami umiejscowienia planowanej inwestycji oraz określenia rodzaju inwestycji przez wymienienie charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, jej funkcji, a ponadto charakterystycznych parametrów technicznych planowanej inwestycji.

Mając na uwadze powyższe Sąd uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu pierwszej instancji.